ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA
VOL. XXXVI, 23 SECTIO G 1989

Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

Wojciech TARAS, Andrzej WRÓBEL

Правовые инструменты гласности в функционировании государственного управления ПНР

Die Rechtsmittel der Öffentlichkeit in der Tätigkeit der Staatsverwaltung in der VRP

I

В социологии высокоразвитых государств 1980 г. считается цезурой, разделяющей две эпохи: эпоху промышленности и эпоху информатики. Время, когда среди первоначальных категорий доминирующее значение придается не материи и не энергии, а именно информации, предвидели многие. Американский общественный прогматизм среди желаний каждого человека особое значение придавал желанию выяснений (Ч. Х. Кули-и, прежде всего, Ч. И. Томас), а также подчеркивал значение коммуникации в развитии личности человека. Врожденный инстинкт любопытства, интереса ко внешнему миру описал У. Макдугалл, признавая его одним из основных и необходимых для общественной жизни. Возник целый ряд теорий развития цивилизации, основанных на подходе к прошлому, как к истории ускорения передачи информации. М. Мак-Люэн представил картину человека, общающегося с реально существующим миром единственно с помощью средств информации; полностью оторванного от прямого опыта, обособленного, безнадежно одинокого среди толп людей и доверяющего только формализированным источникам информации. К. Дейч отметил, что целью каждого демократического государства являются, в частности, реальные познавательные возможности и обучения как у управляющих, так и у управляемых, а источником напряженности является неравномерное в пределах отдельных общественных групп развитие информационной базы и средств передачи информации. На этой почве возникают трудности с отбором массовой информации, с её изучением получателями, вопрос затягивания решений и „молчания власти”,

необходимость упрощения, тайна информации. Предохранительной мерой является демократизация информации, понимаемая как облегчение гражданам доступа к источникам информирования, а также деятельность, направленная против тенденций к их центральному контролированию. Польский философ Адам Шафф писал в последнее время: „В ближайшие годы, когда общество информатики будет приближаться к своей зрелости огромная политическая и нравственная обязанность вносить сознательность о необходимых мерах в человеческие головы возлагается на общественное движение [...]. Тем временем почти не видно и следа такой деятельности [...]".[1] Государство занимает монопольное положение в целых областях общественной жизни и поэтому большое значение имеет гласность деятельности органов государства, в особенности органов государственного управления.

II

Из статьи 8, аб. 3 Конституции ПНР от 1952 г. вытекает, что органы государственного управления, принимал какие-либо меры, должны найти для них основу в действующих правовых положениях. Просматривая польское законодательство, не очень часто можно найти положение о необходимости предоставления информации конкретным органом управления или же в ответ на требование заинтересованного. Однако тезис, что только в таких случаях можно добиваться информации от государственных органов неправилен.

Статья 9 Конституции требует, чтобы все органы власти и администрации в своей деятельности базировали на сознательном и активном взаимодействии с самыми широкими массами народа. В статье определена обязанность докладывать о деятельности и выяснять трудящимся основные цели политики народной власти в отдельных областях государственной деятельности, а также в сфере экономики и культуры. Это положение имеет важное значение, так как идея участия граждан и их организаций в реализации административных функций государства неразрывно связана с обеспечением притока актуальной, полной и правдивой информации, необходимой для сознательного начинания деятельности субъектом власти (трудящиеся городов и деревень). Обязанность, в частности органов государственного управления, предоставлять информацию гражданам записана в форме обязательного практического положения реализации принципа социалистической демократии. Принцип гласности не вытекает

[1] A. Schaff: *Człowiek w poszukiwaniu systemu wartości*, „Studia Filozoficzne" 1986, нр. 6, с. 71.

только из постановлений ст. 9, аб. 1 и 3 Конституции. Следует обратить внимание на ст. 4 („В ПНР основной целью деятельности государства является всесторонее развитие социалистического общества [...], ст. 5, аб. 2 („ПНР обеспечает гражданам участие в управлении [...]") и ст. 7 („ПНР претворяет в жизнь и развивает социалистическую демократию"), Принцип гласности деятельности органов администрации становится таким образом не только актом доброй воли, но прежде всего правовой обязанностью. Она находит отражение в других положениях Конституции, нпр. в ст. 83, аб. 1, который гарантирует гражданам свободу слова и печати. Надо учитывать, что в случае установления правовыми положениями права граждан по стороне органов государства возникает обязанность вести активную деятельность в форме определенного исполнения в пользу управомоченного лица. Иначе обстоит дело, когда положения провозглашают гражданскую свободу; тогда органы государства обязаны воздержаться от любой деятельности, которая не позволяла бы управомоченным лицам пользоваться данной свободой.[2] Здесь нельзя говорить о полной пассивности государства в реализации гражданских свобод, так как органы государства должны оказывать управомоченным соответствующую помощь в использовании предоставленной свободы. Условием реализации свободы слова и печати является доступ к источникам информации, а государство обязяно предоставить в пользование граждан любые необходимые материальные средства для того, чтобы граждане пользовались предоставленной им свободой. И поэтому можно отметить, что основная, ибо определенная в Конституции, гражданская свобода слова и печати содержит, как гарантию реализации, право на информирование со стороны органов государства.[3]

III

Принцип гласности деятельности администрации в ПНР не имеет единых правовых основ, с одной стороны мы имеем дело с гласностью в рамках проходящего административного производства, а с другой стороны с гласностью в ситуации отсутствия процессуального правоотношения между органом администрации и гражданином. Основы гласности по отношению к сторонам в общем административном производстве или в производстве перед консулом ПНР в области административных дел почти едины. Основную роль играет здесь общий принцип из ст. 9 админи-

[2] L. Wiśniewski: *Gwarancja podstawowych praw i wolności obywateli PRL*, Warszawa–Kraków–Wrocław–Gdańsk 1981, c. 37–47.

[3] Z. Jarosz, S. Zawadzki: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980, c. 229.

стративного процессуального кодекса от 1960 г., соответствующим образом применяемый в исполнительном производстве от 1966 г. Органы государственной администрации обязаны исчерпывающим и надлежащим образом информировать стороны о фактических и правовых обстоятельствах, которые могли бы оказать влияние на определение их прав и обязанностей, являющихся предметом административного производства; органы заботятся о том, чтобы сторонам и другим лицам, участвующим в производстве, не были нанесены потери из-за незнания им законов и поэтому предоставляют им необходимые выяснения и дают указания. В производстве с участием консула такую роль выполняет 9 распоряжения министра иностранных дел от 1985 г.

Иначе вышепредставленый вопрос был решен в случае отсутствия административного процессуального правоотношения, объединяющий орган администрации с заинтересованным гражданином. Не существует норма, определяющая широкомасштабный принцип гласности. Вместо нее мы имеем дело с рядом подробных положений, содержащихся прежде всего в актах, касающихся пределов деятельности главных и центральных органов государственного управления (положения материального права) или же в актах внутренного руководства[4]. Такое нормативное решение вопроса гласности в органах управления побуждает к выдвижении предложения о полном урегулировании этих вопросов в разрабатываемом законе об общих принципах функционирования администрации.

IV

Важные урегулирования, касающиеся принципа гласности, в деятельности органов администрации содержат положения закона от 1982 года о работниках государственных учреждений и исполнительные акты, среди которых важную роль играет объявление председателя Совета Министров от 1984 года.[5] Государственный работник должен защищать „права и справедливые интересы граждан", совершенствовать функционирование учреждения „в котором он работает, соблюдает Конституцию ПНР, законы и другие правовые положения, стремиться к углублению доверия

[4] Нпр.: § 2, п. 10 распоряжения Совета Министров от 18 VIII 1983 г. по делу подробного объема деятельности министра внутренних дел (Dziennik Ustaw 1983, нр. 48, п. 216); ст. 40 аб. 3 закона от 22 XI 1983 г. Валютное право (Dziennik Ustaw 1983, нр. 63, п. 288); циркулярное письмо нр. 48 министра коммунального хозяйства от 3 X 1961 г., касающееся бездомных собак (неопубликованное).

[5] Объявление председателя Совета Министров от 22 VII 1984 г. по вопросу объявления кодекса обязанностей работника в государственных учреждениях ПНР, а также Прав гражданина и обязанностей работника в государственных учреждениях ПНР (Monitor Polski 1984, нр. 20, п. 135).

к органам государства и углубляет свои профессиональные знания". Реализация этих служебных обязанностей осуществляется через популяризацию информации, выяснений и советов, а также предоставление материалов судебного дела или содержания действующих правовых положений.

Постановления по делу реализации принципа гласности работниками администрации содержит вышеупомянутое объявление председателя Совета Министров. Из него вытекают прежде всего информационные обязанности работников, так как материально-правовые урегулирования не очень многочисленны, а не все вопросы решаются путем выдачи решения в порядке, предусмотренном кодексом административного права. Вопросам информирования на линии учреждения — гражданин посвящается в этом объявлении много места, подчеркивается таким образом общественное значение достоверной информации в работе государственных учреждений и подчеркивается, одновременно, те обязанности администрации, которые до сих пор не выполнялись удовлетворительно. Дискуссия перед обнародовянием объявления, обстоятельства, связанные с данной публикацией (22 Июля — Праздник возрождения Польши), факт подписания объявления главой правительства и обязанность вывешать текст этого объявления в каждом административном учреждении таким образом, чтобы доступ к нему имели посетители учреждения. Благодаря всему этому мы имеем дело с совсем новой ситуацией. Таким образом был предложен путь к установлению специфического права граждан: права быть информинированным органом государства о возможности требовать от него или других государственных органов, а также об информационных обязанностях, выполняемых органами государства по отношению к гражданам. Такое решение в некоторой степени приняло французкое законодательство.[6]

V

1. Правовые положения налагают на администрацию обязанность информировать по конкретному делу и, одновременно, указывают орган, который обязан передавать информацию. Также другой орган администрации, чем указанный в положении, может передать такую информацию, но часто законодатель, указывая данный орган администрации, имеет ввиду тот факт,что только тот орган должен информировать в определенных пределах, который по данному вопросу обладает самой широкой

[6] A. Holleaux: *Les nouvelles lois françaises sur l'information du public*, „Revue Internationale des Sciences Administratives" 1981, нр. 3.

информацией, например орган, знающий специфику местных отношений при исключении земельных угодий из-под производства или же орган, располагающий актами дела, касающимся лица, требующего информации. Если выступают сомнения относительно инстанционной подсудности органов администрации, то применение находит презумпция подсудности органа первичного уровня, вытекающая из ст. 25 закона о системе народных советов от 1983 г. Гражданину должна быть также передана информация об организационной единице, занимающимися делами данной категории, ибо структура административного учреждения не в коем случае не должна отрицательно влиять на реализацию правомочий граждан, предоставленных им законом.[7]

2. На основе вышепредставленных замечаний можно полагать, что каждый орган государственного управления обязан передавать информацию гражданам, но не каждый орган должен это делать в одинаковом размере. Итак, минимум содержания, которое должна содержать каждая информация — название соответствующего органа, способного передавать информацию о сути дела. Представленное мнение находит обоснование в положениях ст. 65 и 66 кодекса административного права и объявления председателя Совета Министров.

3. По-разному определяют правовые положения адресатов информации передаваемой органами администрации. В большой степени управомоченным получать информацию является гражданин, который оказался в ситуации, представленной в данном положении, и нпр. человек, который сдает валютные средства в торможенный депозит имеет право получить от администрации информацию о последствиях для сдающего средства в депозит, если он не возьмет их обратно в определенный срок. Кодекса административного права и объявление председателя Совета Министров определяют адресата информации как сторону (другой участник административного производства, например свидетель, человек, обязанный предъявлять предмет осмотра) или гражданина, находящегося в государственном учреждении. Некоторые положения требуют информирования всех граждан (общества), например параграф 5 распоряжения министра химической промышленности от 1986 г. относительно принципов объявления тревоги для населения о заражении токсическими химическими средствами.

VI

Одним из показателей реализации принципа гласности деятельности государственного управления является предоставление стороне админи-

[7] Решение Главного административного суда от 23 III 1983 г. (SA/Kr 58/83), „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego" [далее сокращение: ONSA] 1983, нр. 1, п. 17

стративного производства права на ознакомление с актами дела, собираемыми административным органом, перед которым проходит производство. Урегулирование этого важного вопроса содержит раздел 3 части II кодекса административного права (ст. 73–74).

Обязянность делать доступными акта дела лежит на том органе администрации, который рассматривает дело, т.е. органе, компетентном принять решение, завершающее дело в данной инстанции. Кроме того полагается, что такая же обязанность возложена на все остальные органы администрации, насколько они обладают частью или всеми остальными актами дела. Это касается, в частности, органа, который должен высказаться по данному делу или занять позицию в другой форме (ст. 106 кодекса административного права), а также органа, оказывающего правовую помощь, т.е. проводящие некоторые действия из судебного порядка исследования доказательства по поручению органа, проводящего производство (ст. 52 кодекса административного права). Итак, орган администрации обязан сделать доступным акт части, которой он располагается. Кроме того он обязан проинформировать, где находится остальная часть актов дела.

Ознакомится с актами дела имеет право прежде всего сторона производства (ст. 28 кодекса административного права), которая может реализовать свое право лично, через уполномоченного или же от имени стороны ей правом пользуется законный представитель, например попечитель.

Кроме стороны производства вышеупомянутое право имеет также общественная организация, которая в административном производстве обладает правами стороны (ст. 31 § 1 и 4 кодекса административного права), прокурор (ст. 188 кодекса), а также, с 1 января 1988 г. уполномоченный по правам граждан (ст. 12 п. 6 закона от 1987 г. об уполномоченном по правам граждан). Права у двух последних субъектов шире, чем права у стороны производства и общественной организации, обладающей правами стороны, так как они могут требовать от органов администрации на основе отдельных положений, определяющих пределы их деятельности, не только возможности ознакомления с актам дела в здании органа администрации, но также их доставки. Требования ознакомления с актами дела других лиц не регулирует кодекс и поэтому надо полагать, что этот вопрос будет оцениваться по усмотрению органа администрации. Актами дела надо считать все материалы производства, касающиеся лица, требующего доступа к актам.[8]

Выполнение обязянности, состоящей в открытии доступа к актам, предусматривает предоставление управомоченному лицу возможности

[8] M. Szubiakowski: *Udostępnienie akt w postępowaniu administracyjnym*, „Organizacja–Metody–Technika" 1985, нр. 11–12, с. 21.

просмотра актов. Он может также делать самостоятельно на их основе заметки и копии. Кроме того, сторона, если докажет свой важный интерес, может требовать засвидетельствования органом подлинности составленных собой копии или же выдачи ей из актов дела копий, подлинность которых уже засвидетельствована. Эта обязанность возлагается на орган в период производства, проходящего перед ним.

Орган администрации не предоставляет стороне, но не прокурору и уполномоченному по правам граждан, возможности ознакомиться с актами дела в области, охваченной государственной тайной, а также тем, которые сам исключил ввиду важного государственного интереса. Отказ в доступе к актам — это результат решения, которое может проверяться вышестоящим органом администрации после поступления жалобы. Окончательное решение об отказе в доступе к актам дела управомоченный не имеет права обжаловать в административном суде. Обоснованность непредоставления возможности ознакомления с материалами судебного дела может контролировать Главный административный суд только в ходе рассматривания жалобы, чтобы принать окончательное решениие, завершающее производство, в ходе которого рассматривалась возможность ознакомления с материалами судебного дела. И поэтому предлагается, чтобы жалоба на отказ в ознакомлении с этими материалами рассматривал орган, не принадлежащий к государственной администрации, например прокурор, общий или административный суд.[9]

VII

1. Вышепредставленные нормативные решения вопроса гласности деятельности администрации определяют только правовые рамки практической деятельности — реализации правовых норм — этих органов. И только исследование практической реализации правовых норм дает полную картину гласности работы администрации. Важную роль играют здесь, благодаря своей судебной практике, органы правосудия, в особенности административные суды. Даже при широко определенной законом гласности деятельности администрации, судебная практика может её сужать в довольно широком масштабе.[10] И поэтому следует обратить внимание на практическую деятельность Главного административного суда по делам гласности польской администрации.

[9] В последнее время P. Krasnodębski: *Można odstąpić*, „Prawo i Życie" 1988, нр. 6, с. 6.

[10] H. G. Rupp о § 552 американского закона от 1946 г. об административном производстве и практике Верховного суда США по делу гласности деятельности администрации: *Akteneinsicht und Freedom of Information*, „Archiv des öffentlichen Rechts" 1983 (108. Band), нр. 3, с. 449.

2. Во многих делах Главный административный суд занимался вопросами правовых основ и объемом обязанности информирования, возложенной на органы государственной администрации. Из общего принципа, содержащегося в ст. 7 кодекса административного права, вытекает, что орган, ведущий производство, обязан принимать любые необходимые меры, нацеленные на подробное выяснение фактического состояния и решения дела с учетом общественных интересов и справедливых интересов граждан. На этой основе Главный административный суд выразил мнение, что орган администрации обязан информировать стороны производства не только в пределах дела, которое он именно ведет (ст. 9 кодекса административного права), но также путем предоставления соответствующей информации он должен стремиться к реализации справедливых интересов стороны, например, зная из актов дела трудные жилищные условия лица, добивающегося замены квартиры и отказывая в такой замене, он должен проинформировать сторону о том, что можно стараться попасть на список распределения квартир, несмотря на то, проводящееся производство вовсе не касалось распределения квартир.[11] По этой же причине орган не может признать недоказанными гражданином факты, существенные для выяснения дела, если раньше не получил его о необходимости документировать это.[12]

3. Административный суд отклонил презумпцию знания гражданином законов, подчеркивая, что в многочисленных решениях необходимость выполнения административной обязанности выяснения участникам производства содержания правовых положений, находящих или могущих найти применение в ходе рассмотра дела. Особая обязанность этого рода отмечается в случае, когда сама сторона ссылается на незнание законов[13] или же в случаях, имеющих характер одиночных, неповторимых ситуаций, из которых орган должен сделать заключение, что сторона впервые столкнулась с этими фактическими и правовыми вопросами[14]. Последствием принятия такой позиции является запрещение делать упреки из-за недостаточного знания правовых положений, в особенности из области административного права.[15] Одновременно для реальной защиты прав участников производства суд признал деятельность органа администрации, состоящую в переводе на граждан последствий незнания законов подчиненными ему работниками нарушением ст. 8 и 8 кодекс административного права.[16] Хотя непроинформирования гражданина о содер-

---

[11] Решение ГАС от 27 III 1981 г. (SA 382/81), ONSA 1981, нр. 1, п. 27.
[12] Решение ГАС от 29 VI 1982 г. (II SA 532/82), ONSA 1982, нр. 1, п. 64.
[13] Решение ГАС от 2 VII 1982 г. (I SA 436/82), ONSA 1982, нр. 2, п. 67.
[14] Решение ГАС от 7 XII 1984 г. (III SA 729/84), ONSA 1984, нр. 2, п. 117.
[15] Решение ГАС от 26 V 1981 г. (SA 811/81), ONSA 1981, нр. 1, п. 46.
[16] Решение ГАС от 20 VII 1981 г. (SA 1478/81), ONSA 1981, нр. 2, п. 72.

жании положений не оказывает влияния на их обязывающую силу, то правовые положения и установки общего характера (исталкование, проведенное органом администрации на основе правомочия закона), изданные государственными органами, но не публикованные в собраниях положений, могут иметь по отношению к определенному лицу обязывающую силу только при таком условии, что ему было сообщено их содержание.[17] Административный суд, невыполнение органом администрации обязанности информирования стороны о ее правах и обязанностях считает правонарушением, которое имело влияние на результат дела, что сопровождается отменой главным административным судом обжалованного решения.[18]

4. На пределы возможности ознакомления с материалами в административном производстве может иметь влияние нижепреведенная позиция административного суда, выраженная в одном из решений. Итак, ознакомление стороны с доказательствами, собранными в рамках другого производства, в том числе также уголовно-финансового производства, не увольняет налогового органа от обязянности ознакомления его с теми же доказательствами и материалами, но уже в ходе производства, посвященного соответствующему налогообложению.[19]

5. Обоснование решения принадлежит к очень важным элементам принципа гласности деятельности администрации, ибо выясняет мотивы, по которым орган администрации принял решение. По этой причине Главный административный суд многократно указывал органам администрации ошибки в обосновании их решений, а также способы правильного выяснения их мотивов. В соответствии со ст. 107 § 3 кодекса административного права орган администрации обязан привести в фактическом обосновании, в частности доказательства, на каких он основался и причины, по которым другим доказательствам отказал в достоверности. Выполнение этой обязанности приобретает особое значение в том случае, когда орган определяет кандидата на пожизненного пользователя неподвижного имущества из числа нескольких претендентов, руководствуясь только усмотрением ввиду отсутствия правовых критерии выбора. В таком случае орган обязян подборно выяснить мотивы, которыми он руководствовался при решении дела.[20] Решение характеризуется двойной конкретностью

[17] Решение ГАС от 11 XI 1984 г. (SA/Gd 893/84), ONSA 1984, нр. 2, п. 105 и глосса P. Tarno, W. Nykiel „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych" 1986, нр. 11–12, п. 216.

[18] Решение ГАС от 8 VI 1983 г. (I SA 355/83), ONSA 1983, нр. 1, п. 40 и решение ГАС от 27 III 1985 (III SA 153/85), „Gospodarka – Administracja Państwowa" 1986, нр. 4.

[19] Решение ГАС от 3 XII 1982 г. (SA/Kr 743/82), ONSA 1982, нр. 2, п. 112.

[20] Решение ГАС от 22 X 1981 г. (I SA 2147/81), ONSA 1981, нр. 2, п. 104, а также решение ГАС от 11 VI 1981 г. (SA 820/81), OSPiKA 1982, нр 1–2, п. 22 с глоссой A. Łętowski.

решаемой ситуации и субъекта, являющегося адресатом решения и поэтому обоснование решения не может обосновываться только на общих значениях.[21] Оценка собранного доказательного материала и исчерпывающее выяснения мотивов совершенного решения должны найти полное отражение в обосновании решения, убедительном как ввиду закономерности оценки фактической ситуации стороны, так и ввиду обоснованности решения (его содержания).[22] Направильно составленная правовая основа решения органа, а также отсутствие обоснования данного решения не могут найти одобрения угрожают доброму имени органов польского государства и могут вызвать серьезные сомнения с точки зрения законности.[23] Прекращение органами администрации обосновывания своих решений убедительным образом и в соответствии с принципами, выраженными в ст. 7–9 и 11 кодекса административного права, приносит ошибочные решения и составляет основу для их отмены.[24] Таково же последствие неучета в обосновании решения оценки фактических обстоятельств, которые могут иметь существенное влияние на решении дела.[25]

6. Представленные тезисы решений главного административного суда позволяют полагать, что административный суд занимается в своей деятельности не только рассматриванием конкретных дел и охраной интересов жалующихся, но также совершает широкомасштабное толькование соответствующих положений; популяризацию тезисов решений административного суда бесспорно влияет на единое применение законов администрацией. Итак, охрана правовых норм, выражающих принцип гласности деятельности администрации совершается двояким образом: путем решений, принимаемых по конкретному делу и путем популяризации принятых решений.

VIII

Трудно переоценить роль печати в формировании климата вокруг деятельности государственного управления. Отношения между печатью и администрацией урегулировал в ПНР закон от 1984 г. — о печати и изданное на его основе распоряжение Совета Министров по делу порядка предоставления печати информации, а также организаций и задач представителей по печати учреждений государственного управления.

В соответствии с этими актами органы администрации обязаны пре-

---

[21] Решение ГАС от 19 VIII 1984 (III SA 872/84), ONSA 1984, нр. 2, п. 120.

[22] Решение ГАС от 28 VIII 1981 (SA/Wr 87/81), ONSA 1981, нр. 2, п. 80.

[23] Решение ГАС от 26 V 1982 г. (SA/Gd 165/82), ONSA 1982, нр. 1, п. 49.

[24] См. примечание нр. 20.

[25] Решение ГАС от 10 II 1981 г. (SA 810/80), ONSA 1981, нр. 1, п. 7.

доставлять журналистам информацию из области своей компетенции, а отказ в информации может наступить только ввиду охраны государственной и служебной тайн или другой тайны, охраняемой законом, нпр. банковской или медицинской. Информацию предоставляют — в объёме, определенным положениями компетенции лица, выполняющего функцию органа администрации (министры, воеводы, начальники и их заместители) — лично или при посредничестве уполномоченных лиц, в соответствии с выделенными для них обязанностями или же уполномоченные по печати. Эти последние действуют в главных управлениях и центральных органах управления, а также в местных органах государственного управления воеводского уровня. При согласии воеводы может быть назначен уполномоченный по печати президента города, разделенного на районы, другого чем Варшава, Краков и Лодзь.

Отказ в предоставлении информации главному редактору журнала может быть представлен в письменной форме в течение 3 дней. Письмо органа администрации должно содержать элементы, определенные законом о печати, и перечислять, в особенности, поводы, обосновующие отказ. Такой отказ, несмотря на тот факт, что он может быть решением, изданным в порядке, определенным кодексом административного права, может быть обжалован в главном административном суде. Обжалованию подлежит не только отказ в предоставлении информации, но также отсутствие ответа администрации в определенный срок. В этом последнем случае жалоба, направленная в Главный административный суд, касается молчании органа, обязянного предоставлять информацию и письменный отказ.

В первый период действия закона о печати имели место споры о правовом характере отказа в предоставлении ответа на критику в печати. Сначала Главный административный суд отклонил жалобу в этой области, выдвигая аргумент, что это не является ни решение в понимании положений закона, ни отказ в предоставлении информации, ни, наконец, бездеятельность администрации.[26] Верховный суд после рассмотрения правого вопроса, направленного к нему Главным административным судом, отметил, что отсутствие ответа на критику в печати, несмотря на истечение месячного срока, равносильно отказу в предоставлении информации. В связи с этим заинтересованный может направить жалобу в административный суд. В обосновании Верховный суд подчеркнул, что принятие другого взгляда привело бы к уничтожению целей критики в печати, вытекающий из правовых положений.[27]

---

[26] Решение ГАС – вроцлавское отделение, от 14 IV 1982 г., см. также критическую статью M. Rymuszko: *Prasówka*, „Prawo i Życie" 1986, нр. 44, с. 14.

[27] Решение состава 7 судьей Верховного суда (правовой принцип) от 19 VIII 1987 г. (III AZP 2/87), „Gazeta Prawnicza" 1987, нр. 23.

Итак, отдельные решения закона о печати и практическая деятельность судов предоставляют редакциям газет возможность ознакомиться с источниками информации о работе государственной администрации без нарушения тайны, защищаемой законом.

IX

1. Принцип гласности в государственном планировании неразрывно связан с конституционным принципом развития социалистической демократии, а также с конституционной концепцией гражданских прав и свобод. Урегулирование законом планирования формировалось под влиянием демократических принципов, в особенности принципа приоритета представительных органов по отношению к государственной администрации, а также расширении форм участия граждан в управлении государством.

2. Реализация принципа приоритета представительных органов в отношении органов администрации в процессе планирования выражается в гарантированной законом вышестоящей позиции сейма и народных советов во всех фазах планирования и на всех его уровнях. Представительные органы не только принимают планы и контролируют их выполнение, но управляют процессом планирования в важнейших его фазах, определяют общие направления работ правительства (администрации) над разработкой и выполнением планов. Процесс планирования не является исключительно сферой государственной администрации, но становится важным элементом руководящих функций представитальных органов. В соответствии с расширяющейся планировочной концепцией компетенцией представительной системы расширяется гласность планировочных процессов, что связано со стилем работы сейма и народных советов (гласность сеймовых дискуссий, доступ к докладам о заседаниях сейма, радио- и телетрансляции и т.д.). Гласность процессов планирования обеспечают законы, например обязанность публикации в печати вариантов (положений) проектов планов.

3. Принцип участия масс в управлении государством, являющиеся по сути дела конституционным правом граждан, требует правового формирования институтских форм участия граждан в планировочных работах. Обязывающие законы предусматривают разные формы участия граждан в планировочных процедурах разных уровней и категорий. Это коллективное или индивидуальное участие; посредственное или прямое; охраняемое законом, как субъективное право или охраняемое конституцией как гражданское право. Коллективное участие — это участие граждан, объединенных в разного рода общественных организациях, самоуправлении трудящихся, профсоюзах, которым обязывающее законодательство обе-

спечает право на консультации установок плана, проведение переговоров с планировочными органами и т.д. индивидуальное участие — это участие отдельных граждан в процессе планирования, которое находит свое отражение в праве представления индивидуальных требований, предложений, мнений относительно положений и проектов планов, которому отвечают обязанности планирующей администрации, например предоставлять письменный ответ на конкретные требования граждан. Прямое участие — это участие в собственном интересе гражданина, посредственное — в интересе объединенных лиц. Некоторые правомочия граждан, вытекающие из права на участие в планировочных процедурах, в особенности на первичном уровне, формируются как субъективное право (притязания); другие не находят судебной охраны, но их реальный характер находит обеспечение в форме усиленных обязанностей планировочной администрации, которые становятся основной гарантией успешной реализации прав граждан. Планирующая администрация не только обязана законом предоставлять планировочные документы требующим этого управомоченным субъектам, но также распространять основные положения и проекты планов по собственной инициативе. Эффективная реализация принципа участия граждан в планировочных работах возможна благодаря гласности планирования, которое превращается из планирования, закрытого в структуре организации государства, в планирование открытое к обществу.

X

Обязанности, связанные с информированием, органов администрации по отношению к гражданам определены законодателем довольно широко, но все-таки правовые положения определяют границы гласности деятельности администрации, пользуясь так наз. генеральными оговорками с целью охраны особо ценимого имущества.

Правовые ограничения принципа гласности можно разделить на две основные группы. К первой из них следует отнесит запрещения предоставления возможности ознакомления с документами и предоставления информации, вытекающие из закона о государственной и служебной тайнах от 1982 г.,а ко второй — запрещения, являющиеся результатом предоставления органам администрации возможности ограничения проявлений реализации принципа гласности в случае обстоятельств, подлежащих их оценке. Вопросы, охваченные государственной или служебной тайнами, должны содержаться в списках информации, составляющих такую тайну. Эти списки составляют и дополняют (или сокращают) — в случае государственной тайны — главные и центральные органы государства,

а также местные органы государственного управления воеводского уровня, а в случае служебной тайны такая обязанность возлагается на заведующих государственными организационными единицами. Соблюдение государственной и служебной тайн считается в ПНР особо важными обязанностями работников администрации.

Правовая возможность отказа в предоставлении требуемой информации со ссылкой на другие положения, чем о государственной и служебной тайнах, выступает единство в производстве перед консулом, который обязан отказать в любой деятельности, в том числе в передачи требуемой информации и т.п. — когда по его оценке она противоречит законам или принцчпам общественной жизни.

Отказ в информации или в предоставлении возможности ознакомления с административными документами должен быть обоснован путем указания и выяснение правовой основы ограничения принципа гласности в данном случае. Орган администрации должен также поучить требующего о существующих возможностях контроля отказа, или прокурором в рамках прокураторского контроля соблюдения законов, или же путем направления жалобы общего характера в порядке, определенном положениями кодекса административного права. В случае непредоставления информации или отказа в предоставлении возможности ознакомления с актами и внутренними реестрами, находящимися в обладании администрации гражданин не имеет права ни направить жалобу в Главный административный суд, ни внести иск в общий суд.

XI

Противоречащее законом ограничение органами государственной администрации принципа гласности их деятельности считается нарушением служебных обязанностей работников администрации. В зависимости от значения дела, степени провинности работника, последствий нарушения положений, определяющих принцип гласности и т.п. по-разному будет определяться ответственность. Существуют даже основы для применения в отношении виновного в нарушениях уголовных санкций, напимер за невыполнение служебной обязанности или за превышение правомочий (ст. 246 уголовного кодекса от 1969 г.), в случае его деяние характеризуется высоким уровнем общественной опасности.

Если в результате непредоставления информации или предоставления неверной информации гражданину был нанесен материальный ущерб,тогда государственная казна обязана возместить ущерб на основе ст. 417 § 1 гражданского кодекса от 1964 г.[28]

[28] См. E. Łętowska: *Odpowiedzialność odszkodowawcza za tzw. „milczenie administracji"*, [w:] *Studia z prawa cywilnego*, red. A. Rembieliński, Warszawa–Łódź 1983, c. 144–145.

Особо важное значение в правильной реализации принципа гласности деятельности государственной администрации имеет политическая ответственность государственных работников, ибо любое неправильное претворение этого принципа в жизнь вызывает отрицательную оценку функционирования не только данного работника администрации, не только управления, в котором он работает, но также всего государственного аппарата.

XII

Не все вопросы, связанные с принципом гласности функционирования государственного управления в ПНР нашли здесь свое место здесь нет хотя бы вопросов публикации правовых актов, происходящих от администрации или же введения электронических вычислительных техник. Все-таки мы старались продемонстрировать большое практическое значение как для граждан, так и для самой администрации официальной информации, доступа к актам и планировочным процедурам, являющееся результатом изменения задач государства и целей администрации в эпоху массового общества. Вместе с изменением общественных потребностей должны измениться также задачи, какие закон ставит перед администрацией, а требование реализации задач влечет за собой необходимость применения новых инструментов неизвестных до сих пор ни законодательству, ни практике органов администрации. Официальная информация играет здесь одну из ведущих ролей, но нельзя не упомянуть также о плакатах, обращениях, выставках и „днях открытых дверей" в управлениях администрации. Все эти средства служат углублению доверия граждан к деятельности органов государства, в особенности тех, с которыми гражданин встречается почти ежедневно — органами государственного управления. Через доверие ведет уже короткий путь к привлечении граждан к активному участию в управлении государством. Итак, сегодня гласность деятельности государственного аппарата является необходимым последствием и одновременно абсолютным условием практической реализации приоритетов принципа социалистической демократии.

ZUSAMMENFASSUNG

Der Artikel ist eine Fassung des Referats, das im Rahmen des Lehrgangs der I. Schule der Jungen Juristen VRP – UdSSR (Susdal, 16.–23.10.1988) vorgetragen wurde. Es werden die Rechtslösungen in folgenden Angelegenheiten dargestellt: die Informationspflicht der Organe der Staatsverwaltung gegenüber den Bürgern, die Regelung der Einsichtnahme in die Akten der Verwaltungsorgane und die Öffentlichkeit der Planung. Es wird im größeren Umfang die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts verwertet, wo die Rechtsgrundlagen der Informationspflicht und der Umfang der überwiesenen Informationen näher bestimmt wurden. Es wird dort auch das Minimum der formalen Anforderungen präzisiert, denen die Entscheidung und besonders ihre Begründung entsprechen müssen. Die Versäumung der Informationspflicht wird immer vom Verwaltungsgericht als Rechtsverletzung betrachtet, die das Gerichtssachenergebnis beeinflußt, was die Notwendigkeit, das angefochtene Beschluß aufzuheben, verursacht.